

LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

Social Policies in the framework of the Constitution of 1991

JENNYFFER VARGAS LAVERDE*

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de 1991 se constituye en una apuesta de la sociedad colombiana para afrontar los problemas de exclusión generados por los desarrollos industriales y postindustriales de los últimos decenios. El paradigma establecido por este texto no solo significa un cambio en la dimensión política de las acciones públicas y privadas de los colombianos, sino también en su dimensión económica.

Colombia se inscribe bajo el modelo del Estado Social de Derecho, una fórmula de origen alemán, que complementa el Estado Liberal o Estado de Derecho y que, según el tratadista ERNST FORSTHOFF, “impone al legislador, y sobre todo, a la administración, tareas configuradoras de lo ‘social’, cuyo efectivo

cumplimiento exige algo más que el mantenimiento en los términos de la Constitución y las leyes. Exige de hecho que se regulen y se ejerzan en atención a unos determinados contenidos” (MAGALDI, 2007, 144).

En efecto, como ha sido señalado por la misma Corte Constitucional, la inclusión de la fórmula “social” es más que “una simple muletilla retórica que proporciona un elegante toque de filantropía a la idea tradicional del derecho y del Estado”. Es el resultado de importantes transformaciones culturales, políticas, sociales y económicas de las principales democracias del mundo occidental, principalmente de las europeas, que significa un viraje en el aspecto filosófico e ideológico del Estado colombiano, tanto en sus fundamentos, principios y finalidades, como en los derechos y las libertades promovidos y protegidos por éste.

* La autora es profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, con estudios de Maîtrise en Derecho Internacional y Derechos Humanos de la Université Catholique de Lyon, Francia, y Máster en Ciencia Política y Filosofía Política de la Universidad de Marne La Vallée, Francia. Artículo recibido el 13 de julio de 2010. Aceptado el 6 de octubre de 2010. Correo electrónico: vjennyffer@yahoo.fr

**LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991:
UNA APUESTA PARA LA INCLUSIÓN
SOCIAL BAJO EL MODELO DEL ESTADO
SOCIAL DE DERECHO**

Muy seguramente por su origen popular, la nueva Constitución, a diferencia de las anteriores, adquiere un carácter más humanista y pluralista que expresa el sentir de sus redactores. En un hecho sin precedentes en la historia de Colombia se conformó un grupo plural de profesionales de distintas disciplinas, empresarios, jóvenes, sindicalistas, indígenas, representantes de grupos étnicos minoritarios, partidarios de distintas corrientes políticas y religiosas, e incluso desmovilizados de grupos al margen de la ley, que discutieron ampliamente el nuevo texto en una Asamblea Nacional Constituyente.

Dicha pluralidad y diversidad quedó plasmada en el Preámbulo y en los primeros diez artículos del texto que recogen los principios y valores fundamentales del nuevo modelo, los cuales dan un sentido diferente a todo el ordenamiento político-administrativo desde 1991. El estado social de derecho le “impone al legislador y, sobre todo, a la administración, tareas configuradoras de lo “social”... exige de hecho que se regulen y se ejerzan en atención a unos determinados objetivos” La “procura existencial”, es decir, la responsabilidad de garantizar la realización de condiciones mínimas existenciales para todos los asociados, como una nueva expresión de la dignidad humana.

En esta tarea, la Constitución no solo comprometió a las autoridades de la República sino que hizo referencia a los deberes sociales de los particulares,

dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo, la solidaridad de las personas y la prevalencia del interés general, y cuyos fines esenciales son facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden político, económico y social justo (Véase Preámbulo y Título I. De los Principios Fundamentales).

En este sentido, la Constitución Política de 1991 adquiere una característica distintiva del constitucionalismo moderno, el cual ha sido descrito por los tratadistas PETER HÄBERLE y GERARDO RUIZ RICO, como aquel en el que “los ciudadanos y los seres humanos, su dignidad humana, constituyen la premisa antropológica cultural (HÄBERLE, 2001: 14) y la fórmula “social” refleja la evolución conceptual de la cultura, cuya noción “sobrepasa la frontera de los derechos subjetivos para objetivarse como elemento esencial del modelo social que la Constitución intenta consolidar” (RUIZ-RICO, 2003: 29).

Así pues, el respeto de la dignidad humana (premisa fundamental), el trabajo y la solidaridad de las personas que lo integran, el predominio del interés general (Artículo 1), la realización de los deberes sociales el Estado y los particulares (Artículo 2), la responsabilidad los particulares y los empleados públicos (Artículo 6) y la obligación el Estado y las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación (Artículo 8), representan

una conquista de la nueva configuración del Estado colombiano.

La materialización de estos principios y finalidades se confió a la realización de una extensa lista de derechos y deberes, acompañada de una serie de mecanismos para su protección y aplicación. En el Título II, “De los derechos, garantías y deberes”, los 31 primeros artículos se consagran a los derechos fundamentales (Artículos 11 a 41); los 36 siguientes a la enunciación de los derechos económicos, sociales y culturales (Artículos 42 a 77); los 5 siguientes a los derechos colectivos y del medio ambiente (Artículos 78 a 82); los 12 siguientes a los mecanismos de la protección y la aplicación de los derechos (Artículos 83 a 94), y el último, a los deberes y obligaciones de los colombianos (Artículo 95).

Los derechos listados por la Constitución pueden ser ampliados por los derechos humanos en lo internacional y por las interpretaciones de la Corte Constitucional, a través de la jurisprudencia, “determinar la existencia de nuevos derechos inherentes a la persona que pudieron simplemente haberse escapado a los redactores de la Constitución de 1991 (Artículos 93 y 94)”.

Del mismo modo, en el resto del cuerpo del texto constitucional, se encuentran otros principios, derechos, deberes y garantías que complementan estos dos títulos, y que forman parte también del nuevo contenido dogmático de la Constitución que redimensiona las tareas, tanto públicas como privadas, en el Estado. En términos de HÄBERLE, estas tareas se armonizaron porque se comprendió que solo de esa manera se podían realizar los objetivos primarios del Estado los cuales continúan sien-

do “el bienestar general y la calidad de vida de la población”.

Se hizo así del ciudadano un sujeto activo y copartícipe de la realización del nuevo modelo de Estado. Se redefinieron el trabajo y la propiedad: “el trabajo como una condición existencial fundamental de la práctica del ser humano en sociedad, y al mismo tiempo, un factor de constitución de la sociedad, que, de la mano con la propiedad, transforman al ciudadano en ciudadano activo” (HÄBERLE, 2001: 256).

Así mismo, se desprende de este marco axiológico que la familia, la escuela y la empresa juegan un rol fundamental en la dinámica social, política y económica del Estado. Específicamente la empresa, no solo por ser la fuente principal de empleo, sino por las implicaciones que tiene, fue considerada por la Constitución Política de 1991 como base del desarrollo y portadora de una función social (Véase artículo 333).

LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y LA INICIATIVA PRIVADA: UNA LIBERTAD DELIMITADA BAJO EL ENFOQUE ORDOLIBERAL

Si bien a la actividad económica y la iniciativa privada se les reconoció en la Constitución Política de 1991 la libertad, ésta no es ilimitada e irresponsable; sus alcances son determinados dentro del nuevo orden por las exigencias del bien común, la utilidad pública, el interés social, el interés general, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación, entre otros. Se trata de derechos reconocidos pero que tienen responsabilidades y obligaciones, como cualquier otro derecho.

“Lo anterior ha sido reafirmado por la Corte Constitucional, la cual ha señalado que, con el propósito de alcanzar una sociedad verdaderamente democrática, participativa, pluralista, solidaria y respetuosa de la dignidad, de los derechos y libertades de los habitantes del territorio colombiano, “sin pretender sujetar a los agentes económicos a una dirección unitaria centralizada, se reconoce que su acción no solamente se justifica en términos del sujeto individual que ejercita legítimamente una determinada actividad, sino también de la economía en general. La satisfacción de necesidades de la comunidad se confía en un alto grado a las empresas, de las que depende el nivel de empleo y bienestar. De ahí que la empresa se exprese en una doble dimensión: como libertad y como función social. Por consiguiente, la legitimidad de una decisión empresarial, no puede juzgarse únicamente a través del prisma de su autonomía. A esta visión, forzosamente deberá adicionarse la consideración de sus consecuencias sociales y ecológicas” (Sentencia T-375 de 1997).

En este sentido, en el orden actual, el quehacer cotidiano de las empresas está estrechamente relacionado con el cumplimiento de los fines del Estado y el avance hacia el desarrollo. Éstas deben ser escenario tanto del crecimiento de los recursos materiales, como de una gestión responsable de los recursos naturales y de la construcción de una sociedad cada vez más democrática, pluralista, justa e incluyente.

Así mismo, el Estado ha sido encargado de la dirección general de la economía y ha sido dotado, en caso de ser necesario, de la capacidad de intervenir para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar a

todas las personas, en particular a las de menores ingresos, el acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, así como para conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, la preservación de un ambiente sano, y la promoción de la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones (Véase artículo 334).

Todo lo anterior evidencia que la Constitución Política de 1991 se desarrolla en el marco de los postulados de la llamada *Economía Social de Mercado*, un modelo de ordenamiento económico mixto, de origen alemán, en el que el Estado le confiere al mercado un margen de acción suficiente, pero donde el Estado también se compromete a intervenir activamente en el mercado cada vez que se amenace seriamente la competencia. De este modo se trata de un modelo en el cual el rol del Estado se dirige hacia la búsqueda del funcionamiento del mercado, garantizando una política social y distributiva (LEÓN, 2009: 16 y 17).

Este modelo surge bajo el llamado enfoque *Ordoliberal* de la Escuela de Friburgo o Escuela del Ordoliberalismo (liberalismo del orden) que se desarrolla en Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Entre los principales exponentes de este pensamiento se encuentran FRANZ BÖHM, EDITH EUCKEN-ERDSIECK, WALTER EUCKEN, VON HAYEK, HANS GESTRICH, HANS GROSSMANN-DOERTH, PAUL HENSEL, FRIEDRICH LUTZ, KARL FRIEDRICH MAIER, FRITZ MEYER y LEONHARD MIKSCH, así como también ALFRED MÜLLER-ARMACK, WILHELM RÖPKE y ALEXANDER

RÜSTOW, los cuales sin ser parte de la Escuela de Friburgo, han contribuido también a su fundamentación.

Específicamente, en relación con la teoría de la *Economía Social de Mercado*, se destaca entre estos autores ALFRED MÜLLER-ARMACK, quien en 1946 por primera vez hizo referencia a este concepto (*Soziale Marktwirtschaft*), y en su trabajo precisó acerca de la necesidad de la intervención del Estado a través de una política social permanente. De hecho, MÜLLER-ARMACK señaló que este concepto va “más allá de oferta y demanda” y pretende recoger “el principio de libertad en los mercados vinculado con la compensación social” y con la “situación vital” humana (WILHELM RÖPKE), por lo que no parte tanto de una estabilidad básica del sector privado, sino que recomienda una política económica compensadora (GARCÍA, 1980: 23).

La Economía Social de Mercado se encuentra, tal como lo ha acentuado constantemente MÜLLER-ARMACK, construida en base a una idea de estilo, la idea del humanismo económico. A causa de la propia dimensión humana se recomienda la intervención en diferentes campos siempre y cuando ésta sea adecuada al criterio de la 'conformidad al mercado' (Dr. EGON TUCHTFELDT, Catedrático de la Universidad de Berna).

Para TUCHTFELDT (GARCÍA, 1980: 23), son seis los elementos de estilo que caracterizan este concepto de la Economía Social de Mercado de MÜLLER-ARMACK: El principio de política de orden de la libertad del individuo; el principio de política de orden de la compensación social; la política coyuntural; la política de crecimiento; la política estructural; y el cri-

terio de la conformidad al mercado, para las medidas de política económica en todos los sectores mencionados.

- En primer lugar, hace referencia al *principio de política de orden de la libertad del individuo*, señalando que bajo este modelo la libertad es un valor en sí que solo puede manifestarse bajo condiciones reales de competencia. Por eso considera que se deben tomar medidas como el fomento de nuevas creaciones empresariales y de ayudas para las pequeñas y medianas empresas (fomento de clases medias empresariales o *small business policy*), acompañadas de atractivos fiscales para mantener el mecanismo de funcionamiento del mercado, pues piensa que cuanto mayor sea el número de empresas pequeñas y medianas que tengan capacidad de un desenvolvimiento económico propiamente dicho, tanto más se asegura la Economía de Mercado desde el punto de vista de la Sociedad.
- En segundo lugar, explica *el principio de política de orden de la compensación social*, que hace referencia a la necesidad de intervención en el mercado para resolver las tensiones sociales y humanas. Habla en este sentido de la necesidad de que el Estado genere unas condiciones que garanticen unos estándares sociales mínimos, como una red de seguridades para los casos cambiantes de la vida y no en el sentido de un aprovisionamiento generalizado como el de los Estados de Bienestar. Por ejemplo, cita el caso de la protección a los individuos que no

se encuentran todavía económicamente activos o que ya no lo son, así como otras medidas de apoyo para la mejora de las oportunidades, entre las que destaca la política familiar y la política de educación.

- También contempla bajo este principio las acciones que lleven al ahorro individual, a la creación de patrimonio privado, a favorecer la adquisición de viviendas propias, de acciones de personal y a otras formas de la participación en el capital de las empresas, como expresiones reales del goce de la libertad individual.
- En tercer lugar, como otro elemento señala *la política coyuntural* para las oscilaciones que se presentan en la actividad económica y que por sus costos sociales pueden alterar la libertad de los individuos. Por ejemplo, menciona la importancia que debe dársele a la estabilidad monetaria para así garantizar el equilibrio en la balanza de pagos y el pleno empleo. Enfatiza además en el cuidado que se debe tener en el momento de hacer proyecciones en relación con las tasas de inflación, ya que considera que los pronósticos sobre la evolución del valor monetario no se comportan de forma neutral.
- En cuarto lugar, bajo el elemento de *la política de crecimiento*, este autor considera que caracteriza la Economía Social de Mercado el rejuvenecimiento del aparato productivo, el fomento de la innovación, los nuevos descubrimientos y el desarrollo

de nuevas tecnologías, especialmente en las pequeñas y medianas empresas, como producto de una evolución libre y no como resultado de la planificación estatal del crecimiento.

- En quinto lugar, *la política estructural* que describe TUCHTFELDT consiste por ejemplo en la promoción de una mayor movilidad, tanto profesional como espacial, en el mercado de trabajo para que éste se pueda adaptar a las posibles transformaciones estructurales de la economía.
- Finalmente, según el autor, el último elemento que caracteriza este modelo económico es la *conformidad al mercado* en el desarrollo de todas las medidas que se tomen en los sectores antes mencionados y así evitar que los procesos del mercado sean distorsionados u obstaculizados por la política económica. Por ejemplo, en el caso de las intervenciones, para él éstas deben ser concretas, limitadas en el tiempo y objeto de un continuo control.

En este contexto, todas las acciones tanto públicas como privadas en el Estado colombiano se enmarcan dentro del concepto de una funcionalidad social. Así mismo, las políticas públicas sociales han dejado de ser la expresión de la clásica función de prestación de la Administración (MAGALDI, 2007: 13) y ahora comprometen a todos los sectores públicos y privados.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES: UNA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA EN EL MODELO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

No se pueden ver las políticas públicas únicamente como un conjunto de estrategias organizacionales, sino que es necesario ir más allá para mostrar que las políticas públicas son un elemento de participación política... esta perspectiva permite ligar las políticas públicas a las dinámicas y a los actores de la política y a los procesos e interacciones que participan en la formación y evolución de la polity, es decir, de la forma como se gobiernan las sociedades humanas (ROTH, 2002: 54).

Específicamente, en relación con las políticas públicas sociales, aunque el Estado sigue siendo responsable de su construcción, principalmente a través de las instituciones sociales que tienen por objeto el desarrollo puntual de estas políticas, por la conexión de éstas con la realización de los principios, finalidades, derechos y deberes constitucionales, se debe comprometer la acción de las demás instituciones del Estado, así como la de las organizaciones sociales y privadas que también hacen parte de sus formuladores, ejecutores y evaluadores.

Las políticas sociales en el marco del Estado moderno, democrático y liberal se entienden como las mediadoras en la relación Estado-sociedad; es decir, las políticas sociales y públicas son la concreción de esta relación.... Particularmente, desde la década del noventa en los contextos internacionales y nacionales surgen nuevas estrategias y enfoques de política social... tienen que ver con la participación de las personas en el proceso de desarrollo social; es decir, la participación como objetivo y medio para el desarrollo... Para este enfoque de política social la participación pretende que las mismas

comunidades generen procesos de autoayuda, de presentación de iniciativas, toma de decisiones y lo más importante, participen desde y con sus propios recursos (humanos, materiales y financieros) en la formulación y ejecución de programas y servicios sociales (PERILLA, 2006: 25).

Se trata entonces de una construcción que se debe dar desde todas las actuaciones políticas, administrativas, contractuales, comerciales, etc., que se llevan a cabo dentro de una sociedad y dentro de las diferentes entidades del Estado, independientemente de cuál sea su objeto. Así mismo, a todos los habitantes del territorio colombiano, incluyendo los empresarios, les asiste hoy el deber de ser socialmente responsables y de aportar al desarrollo de políticas sociales, especialmente de aquellas que promueven la inclusión social.

Es importante señalar que la inclusión social en cualquier ámbito, sólo puede darse a partir del establecimiento de un lazo de identificación con el otro en términos de igualdad, ya que si no se parte de esa base, no parece haber ningún tipo de inclusión posible, y que de alguna manera el mismo ejercicio de la ciudadanía parte de la generación de una corriente empática de reconocimiento del otro, independiente de cuán diferente es éste... Los procesos de inclusión social deben tener como base el reconocimiento de las potencialidades propias de los sujetos con los que se está trabajando y el capital humano que cada quien posee, lo que produce el empoderamiento de la comunidad. La inclusión entonces se convierte en un proceso que se desarrolla a partir de las necesidades, esperanzas y recursos del mismo sujeto y no de agentes externos a él (MANZANARES, 2005: 7-8).

Esta particularidad que le es connatural y propia a las políticas sociales, en especial a las que promueven la inclusión social, obliga

a entenderlas, como un proceso global en el que participan diferentes actores y sectores, pero todos inscritos en el marco de los fundamentos del Estado Social de Derecho y de la Economía Social de Mercado. En este contexto, “los gobiernos no son más que conjuntos de organizaciones que combinan recursos en programas públicos, servicios y productos, para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, en definitiva, lograr unos impactos” (RASE, 1984); y las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un *gobierno* para solucionar los problemas que en un momento determinado se consideran prioritarios.

En consecuencia, debido a esta especificidad, la construcción de las políticas sociales se debe observar principalmente a partir de dos dimensiones: la primera, en el contexto de las instituciones sociales del Estado creadas específicamente para este fin, y la segunda, en los demás sectores, tanto públicos como privados, los cuales son igualmente responsables de su concreción.

Por esta razón, no basta con observar de manera aislada las acciones que en relación con la política social realizan las instituciones sociales del Estado, sino que es necesario también observar las alianzas público-público, público-privadas o privadas-privadas (APP) que en su desarrollo se han tejido para alcanzar los fines sociales del Estado en Colombia. En palabras de LUHMANN (1994), con esta aproximación a las políticas sociales se trata de superar el concepto expansivo de política por uno restrictivo.

Asumir un concepto expansivo implica actuar desde la lógica de un Estado de Bienestar donde se asigna a la política el papel rector de la sociedad y la responsabilidad de todo lo que ocurra en ella... De otro lado el concepto restrictivo plantea la política como una función específica que es consciente de sus límites y se guía prioritariamente por criterios de eficiencia; que pondera sus relaciones con otros dominios funcionales y establece con ellos puentes comunicativos necesarios para recibir su influjo sin interferir en su autonomía recíproca... Aquellos problemas que la política no puede resolver por sus propios medios deben ser resueltos dentro de otros subsistemas que posean más recursos para afrontarlos (LÓPEZ-VELÁSQUEZ, 2009: 326).

Así mismo, este tipo de observación es la que permite concluir que a partir de las políticas públicas sociales es posible hacer realidad lo contemplado en el artículo 334 de la Constitución Política de 1991, según el cual todo el orden económico y social del Estado debe estar dirigido al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, a la distribución equitativa de las oportunidades y de los beneficios del desarrollo, a la preservación de un ambiente sano, y especialmente a dar pleno empleo y a garantizar el acceso efectivo a los bienes y servicios básicos a las personas de menores ingresos.

LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS (APP): UNA TENDENCIA EN LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

En los últimos años, como resultado de las reflexiones teóricas antes expuestas, y en especial en el marco de las políticas de cooperación para el desarrollo, se ha consolidado la idea de una necesaria articulación de los esfuerzos de los sectores público y privado. Este

compromiso se ha manifestado en principios, declaraciones y discusiones celebradas en importantes cumbres y foros internacionales, tales como el Foro Económico Mundial de Davos, celebrado en el marco de Naciones Unidas en 1999, que dio origen al “Pacto Global”; la Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo, celebrada en Monterrey en marzo de 2002, donde los participantes subrayaron la importancia de aunar esfuerzos con el sector privado para alcanzar los objetivos definidos concernientes al desarrollo; la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en septiembre de 2002 en Johannesburgo, en la que los participantes exhortaron a la formación de alianzas que promovieran el desarrollo sustentable; la reunión de 2002 organizada por la Corporación Financiera Internacional (IFC), agencia del Banco Mundial para el fomento de las inversiones sostenibles del sector privado en los países en desarrollo, que dio origen a los “Principios del Ecuador”, y otros encuentros en los que instituciones, como la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Sector Privado y el Desarrollo, el Consejo Mundial Empresarial para el Desarrollo Sostenible, el Foro Internacional de Dirigentes de Empresa, el Foro Económico Mundial y otros, se han referido al rol del sector privado como una cuestión central en lo que se refiere a favorecer el desarrollo (SOMMER, 2005: 4).

De otra parte, también se ha observado, aunque de manera unilateral, la tendencia de algunas agencias estatales de cooperación que han promovido en los llamados países del Tercer Mundo la implementación de proyectos de cooperación para el desarrollo con la colaboración del sector privado y la sociedad

civil, especialmente en los proyectos de infraestructura y provisión de servicios básicos de acueducto y electricidad de las zonas urbanas. Por ejemplo, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) creó la Global Development Alliance (Alianza para el Desarrollo Global) y en Alemania se cuenta con un programa para la promoción de las APP en el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) y con la agencia German Development Cooperation (GTZ) que no solo ha implementado esta estrategia sino que ha evaluado su implementación.

Particularmente, ALBERDI y RAPAPORT (2000), tomando como referencia documentos de la GTZ y el PNUD han concluido que las agencias de cooperación para el desarrollo en los procesos ejecutados en los últimos años, además de concentrar sus acciones en la creación de infraestructuras básicas y en la asistencia técnica y financiera a las administraciones locales para una adecuada planificación urbana y el refuerzo de sus capacidades, han vinculado a los ciudadanos no solo en la identificación de necesidades por atender, sino también en las acciones concretas de mejora de las infraestructuras y demás proyectos de desarrollo urbano, haciendo de esta manera partícipe a la población no solo en la evaluación de la política pública sino en todo su proceso.

Tanto en la construcción o reforma de las viviendas como en otros tipos de intervención para la mejora de las infraestructuras, los proyectos de desarrollo urbano suelen descansar en buena medida en la autoayuda de los propios destinatarios: es decir, en la contribución por parte de cada familia, generalmente en forma de trabajo no retribuido, a cambio de las prestaciones proporcionadas por los gestores del proyecto

(materiales, apoyo técnico, etc.). Esto permite dar cabida a la participación de la población local, mejorar la sostenibilidad futura de los resultados del proyecto, así como abaratar sus costos (ALBERDI / RAPAPORT, 2000).

Esta manifestación en los entornos urbanos tal vez ha obedecido a varios factores. En primer lugar, es cada vez mayor la población urbana en comparación con la rural; así mismo, son las ciudades el escenario donde se concentran los problemas más complejos de pobreza y exclusión, que exigen un tratamiento especial y diferente (MOSER, 1998), y finalmente, y aunque parezca paradójico, son al mismo tiempo las urbes los entornos que presentan en la actualidad las mayores oportunidades y potencialidades para superar este tipo de problemáticas, bajo la perspectiva de las nuevas teorías del desarrollo, también conocidas como de desarrollo endógeno, local, territorial, regional o descentralizado.

Estas teorías proponen que para superar fenómenos como la pobreza y la exclusión y lograr mayor competitividad económica, progreso, inserción internacional y mejores condiciones de vida en la población, deben articularse los esfuerzos de los sistemas productivos, ciudadanos, grupos, empresas, agencias e instituciones presentes en los territorios locales (PETERS, 2004: 305) y, al mismo tiempo, dar a los territorios mayores responsabilidades y capacidades de gestión, lo cual en la actualidad es más probable en los territorios urbanos que en los rurales.

El proceso de urbanización puede ofrecer muchos beneficios a las sociedades en desarrollo. Por lo general, las ciudades concentran gran parte de la creatividad humana y las for-

mas más avanzadas de organización social, de modo que brindan numerosas oportunidades en materia de servicios, promoción social y actividad económica. De hecho, en muchos países aportan el 60-80% del Producto Nacional Bruto (FNUAP, 1996:1).

LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS (APP): UN DESAFÍO EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO URBANO DISTRITAL

Las alianzas en los entornos urbanos no solo se han dado en el marco de la cooperación para el desarrollo por parte de agencias internacionales; en el caso colombiano, algunos procesos de desarrollo urbano, especialmente en Bogotá, permiten en cierta medida hacer evidentes la colaboración entre los actores locales (empresas, academia, centros de investigación, grupos sociales, gobierno, etc.) y la articulación de sus acciones con la planificación nacional y sectorial para garantizar la convergencia entre las iniciativas de desarrollo urbano, inversión pública e inclusión social.

Se habla específicamente de proyectos concretos de alianzas público-público y público-tercer sector, desarrolladas en Bogotá por el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU– en trabajo conjunto con el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud –IDIPRON– y por la Secretaría de Hábitat a través de su Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP– en trabajo conjunto con la Unión Temporal Recicladores, conformada por tres asociaciones: la Asociación Cooperativa de Recicladores de Bogotá (ARB), la Asociación de Cooperativas de Reciclaje y Recuperación Ambiental (ARAMBIENTAL) y la

Asociación de Recicladores Unidos por Bogotá (ARUB).

En el primer caso se hace referencia a los convenios firmados desde el año 2003 entre el IDU y el IDIPRON “con el fin de lograr los fines y cometidos estatales y la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones, para apoyar las políticas de protección y resocialización de los adolescentes y jóvenes, a través de la enseñanza de oficios relacionados con el mantenimiento, mejoramiento, adecuación y la construcción, en proyectos vocacionales y productivos, para el desarrollo de programas de infraestructura vial, espacio público y corredores de movilidad alternativa –Ciclorutas– (Convenio 022/2009). Con este proyecto, además de que se han adelantado los proyectos de infraestructura del IDU, los jóvenes del IDIPRON han obtenido una formación integral y la oportunidad de integración a la sociedad y al trabajo de manera digna.

El segundo caso también hace referencia a un proceso que se viene adelantando desde el 2003 en Bogotá por la Secretaría de Hábitat, y como resultado del cual la UAESP suscribió el Convenio 149 de 2006 con el objetivo de crear el Centro de Reciclaje La Alquería para allí recibir, separar, clasificar y comercializar material potencialmente reciclable en la ciudad de Bogotá, proveniente de una Ruta Selectiva de Recolección. Con la firma de este convenio, además del desarrollo de la política ambiental del Distrito, se ha garantizado, en una nueva unidad productiva, la inclusión social de 176 personas que, en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, se dedicaban informalmente al oficio de reciclar.

Estas experiencias demuestran las bondades de un esfuerzo público que se ha venido adelantando en Bogotá para el mejor aprovechamiento del capital sinérgico del territorio, y que ha significado para ciertos sectores marginados no solo la mejora de sus entornos sino también una alternativa de empleo en condiciones de dignidad. Sin embargo, se trata de casos particulares, que si bien han avanzado en la búsqueda del mínimo existencial y de igualdad de oportunidades que sintetizan la visión del Estado en Colombia, hasta el momento no han involucrado al sector privado, el cual puede hacer aún más exitosos y sostenibles estos procesos.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, L. F. (1992) (Estudio introductorio y edición). *La hechura de las políticas públicas*. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR, L. F. (1993) (Estudio introductorio y edición). *La implementación de las políticas*. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR, L. F. (1992) (Estudio introductorio y edición). *El estudio de las políticas públicas*. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- ALBERDI, JOKIN; JONATAN RAPAPORT (2000). *Desarrollo urbano. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Disponible en <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/70>
- ARAQUE PADILLA, RAFAEL A.; MA. JOSÉ MONTERO SIMÓ (2006). *La Responsabilidad Social de la Empresa a debate*. Barcelona: Icaria Editorial S.A. ISBN. 84-7426-861-3.

- BALDASSARRE, ANTONIO (2001). *Los Derechos Sociales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 180 p. ISBN. 958-616-541-8.
- BENECKE, DIETER W. (2003) *Economía social de mercado: ¿Puede imitarse el modelo alemán en América Latina?* Río de Janeiro. Disponible en http://www.kas.de/wf/doc/kas_15526-544-1-30.pdf
- COHÉN WAHNÓN, DAVID; JOHN W. MURPHY; MARÍA TERESA MÉNDEZ P.; MIGUEL ÁNGEL GALINDO M.; JOSÉ MANUEL SAIZ ÁLVAREZ; MARÍA ERNESTINA SÁNCHEZ G.; MIGUEL ÁNGEL PINZÓN A.; SERGIO ORTIZ VALDÉS (2009). *Ética y Responsabilidad Social en el Marco de las Organizaciones*. Bogotá: Universidad EAN. 170 p. ISBN. 978-958-8153-62-9.
- CORREDOR MARTÍNEZ, CONSUELO (1999). “La Política Social en el Plan de Desarrollo”, en *Cuadernos de Economía Universidad Nacional de Colombia*, Volumen 18, Número 30. Bogotá.
- DUBOIS, ALFONSO (2000). *Pobreza urbana y rural. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Disponible en <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/174>
- ELGUE, MARIO CÉSAR (Comp.) (2008). *Emprendedores de la Economía Social. Ediciones Ciccus*. Buenos Aires: Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad. 160 p. ISBN 978-987-9355-81-7.
- FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS –FNUAP– (1996).
- FUNDACIÓN LUIS VIVES (2009). *Revista de la Responsabilidad Social de la Empresa*. N° 1 y N° 2. Versión Digital. Disponible en <http://www.fundacionluisvives.org/rse/digital/2/articulos/39020/partes/1.html>
- GARCÍA ECHEVARRÍA, SANTIAGO (1980). *Economía Social de Mercado. Ponencias del Simposio Internacional de Economía Social de Mercado*. Madrid: Universidad de Alcalá de Henares. Instituto de Dirección y Organización de Empresas. Ediciones ESIC. 184 p. ISBN: 84-7356-023-x.
- GONZÁLEZ COUTURE, GUSTAVO (2007). “¿Qué tan ética es la responsabilidad social empresarial y qué tan libre soy para ser responsable?”, en *Monografías de Administración*. Bogotá: Universidad de los Andes. 131 p.
- HÄBERLE, P. (2001). *El Estado Constitucional*; México D. F., U.A. de México, Ed.
- LEÓN RODRIGUEZ, NHORA; FERNANDO MARTÍNEZ DÍAZ; ARGEMIRO MÉNDEZ JARAMILLO; JAIME PORRAS JIMÉNEZ (2009). *Elementos para la interpretación de la Economía Social de Mercado en el contexto de las organizaciones*. Bogotá: Universidad de la Salle. 94 p. ISBN. 978-958-8572-01-7.
- LINDRLOM, CHARLES E. (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid, MAP.
- LÓPEZ VELÁZQUEZ, ADRIANA PATRICIA; CARLOS ARTURO MEZA CARVAJALINO; NÉSTOR JUAN SANABRIA LANDAZÁBAL (2009). *Equidad y Desarrollo*. Bogotá: Universidad de la Salle. 466 p. ISBN. 958-929090-3.
- LÓPEZ, CLAUDIA; GIANCARLO CANZANELLI; ZOILO PALLARES VILLEGAS; JORGE FERNANDO PERDOMO TORRES; HUGO ACERO VELÁZQUEZ; ALBERTO MALDONADO; CARMENZA SALDÍAS BARRENECHE; JULIO ROBERTO MEIR; GUSTAVO SALAS RADA; MANUEL ENRIQUE PÉREZ (2006). *Gobierno de las ciudades y política social en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Fundación Konrad Adenauer. 246 p. ISBN. 958-653-534-7.
- MAGALDI, NURIA (2007). *Procura existencial, Estado de Derecho y Estado Social*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 180 p. ISBN. 978-958-710-238-3.

- MANZANARES MÉNDEZ, ANA MARÍA (2005). *Apuntes para una aproximación al concepto de inclusión social desde la perspectiva de los comedores comunitarios del Programa “Bogotá Sin Hambre”*. Bogotá: Fundación Social El Encuentro.
- MÉNY, I. y THOENIG, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- MULLER, PIERRE (2002). *Las Políticas Públicas*. Traducción JEAN-FRANCOIS JOLLY – CARLOS SALAZAR VARGAS. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- NIRENBERG, OLGA (2006). *Participación de adolescentes en proyectos sociales. Aportes conceptuales y pautas para su evaluación. Tramas Sociales*. 1ª edición. Buenos Aires: Paidós. 288 p. ISBN. 950-12-4539-x.
- ORDÓÑEZ, GONZALO (2009). *Métodos de Análisis y Evaluación de Políticas Públicas. Maestría en Gobierno y Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia – Columbia University.
- PERILLA LOZANO, LEONOR (2006). “Política Social y Construcción de Ciudadanía. El Caso de las Administraciones Mockus, Peñalosa y Garzón en Bogotá”. Tesis: Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Ciencia Política. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO -Sede Ecuador-.
- PUYANA, ALICIA Y GUILLERMO FARFÁN -coordinadores- (2003). *Desarrollo, Equidad y Ciudadanía. Las Políticas Sociales en América Latina*. México: FLACSO, Plaza y Valdés Editores.
- RESICO, MARCELO F. (2007). *La Economía Social de Mercado: Orígenes, relación con la DSI y sus implicancias actuales*. Disponible en http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo12/files/Resico_La_Econom-a_Social_de_Mercado.pdf
- ROTH DEUBEL, ANDRÉ-NÖEL (2002). *Las Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- RUIZ/RUIZ, G.R. (2005). “Introducción Metodológica sobre el Estudio de la Cultura por el Derecho Constitucional”, en Constitución y Cultura. Retos del Derecho Constitucional en el siglo XXI Jornadas Celebradas en la Universidad Internacional de Andalucía Sede Antonio Machado; Valencia: T.I. Blanch, Ed..
- SOMMER, ROSMARIE; RUTH WENGER; SUSANNE WY-MANN VON DACH (2005). “¿Desarrollo rural a través de Alianzas Público-Privadas (APP)?”, en *InfoResources Focus*. N° 1/05. Inforest / Intercooperation, Info Service CDE / InfoAgrar.
- YEPES, GUSTAVO A.; WILMAR PEÑA; LUIS F. SÁNCHEZ (2007). *Responsabilidad Social Empresarial. Fundamentos y aplicación en las organizaciones de hoy*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 248 p. ISBN. 978-958-710-174-4.